

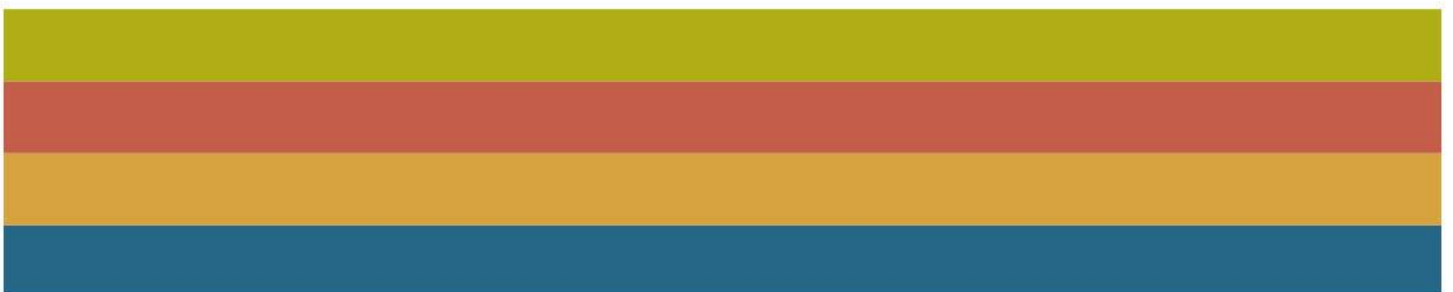


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Bestemmingsplan landelijk gebied Nieuw- koop

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

2 maart 2016 / projectnummer: 3098



1. Oordeel over het Milieueffectrapport (MER)

De gemeente Nieuwkoop heeft het voornemen om het “Bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop” vast te stellen. Voor de besluitvorming over het bestemmingsplan wordt de m.e.r.-procedure doorlopen omdat het plan kaderstellend is voor onder andere uitbreiding van agrarische bedrijven en vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. De gemeenteraad van Nieuwkoop is het bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna ‘de Commissie’)¹ zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Het buitengebied van Nieuwkoop is ecologisch, hydrologisch en landschappelijk zeer waardevol. Op basis van de gebiedskwaliteiten heeft de gemeenteraad in juli 2009 de structuurvisie Nieuwkoop 2040 vastgesteld. Het beleid in de structuurvisie zal moeten worden doorvertaald naar de onderliggende bestemmingsplannen. Het MER voor het bestemmingsplan landelijk gebied besteedt veel aandacht aan de milieugevolgen voor de natuur. Hoofdstuk 4 en 5 worden daar volledig aan gewijd.

De Commissie constateert desondanks dat in het MER informatie ontbreekt die naar haar oordeel essentieel is voor de besluitvorming over het bestemmingsplan. Het gaat om de volgende onderdelen van het MER:

- De maximale mogelijkheden die het ontwerp bestemmingsplan biedt worden niet volledig beschreven in het MER. Daardoor worden de gevolgen voor met name natuur onderschat.
- De effecten op het landschap en het beleid in de structuurvisie daarover zijn onvoldoende beschreven in het MER.
- De bestaande toestand, doel en kwetsbaarheid van de Natura 2000-gebieden in het studiegebied en de effecten op deze Natura 2000-gebieden zijn niet volledig beschreven in het MER. Het MER beschrijft daarnaast onvoldoende hoe een toename van stikstofdepositie kan worden voorkomen of beperkt, om zo aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden te voorkomen.

Hierdoor heeft de gemeenteraad niet het juiste inzicht om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij haar besluit. De Commissie adviseert om een aanvulling op het MER op te stellen, waarin de ontbrekende informatie is opgenomen, voordat het besluit over het bestemmingsplan wordt genomen.

¹ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectstukken, voor zover digitaal beschikbaar, vindt u door op www.commissiemer.nl projectnummer 3098 in te vullen in het zoekvak.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij de besluitvorming.

2.1 Maximale mogelijkheden

De maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt voor agrarische bedrijven en nevenactiviteiten zijn onvoldoende onderzocht in het MER.

2.1.1 Agrarische bedrijven

Omschakeling

In het MER en ook in het bestemmingsplan is het aantal en de typering van bedrijven in het plangebied niet duidelijk beschreven. Tijdens het bezoek van de Commissie aan het plangebied werd duidelijk dat in het bestemmingsplan ongeveer 100 agrarische bouwvlakken voor veehouderij en 30 bouwvlakken voor akkerbouwbedrijven (waarvan 5 glastuinbouwbedrijven) zijn opgenomen. In het MER zijn alleen de effecten van de 100 veehouderijen onderzocht. Het bestemmingsplan maakt in de planregels bij de bestemmingsomschrijving geen onderscheid in het type grondgebonden agrarisch bedrijf. Een akkerbouwbedrijf kan daardoor omschakelen naar een veehouderij en vice versa. De milieueffecten van deze omschakelingsmogelijkheden zijn niet onderzocht in het MER. De omschakeling van een akkerbouwbedrijf naar een veehouderij zal met name kunnen zorgen voor een toename van stikstofemissie (zie ook 2.3 van dit advies) en van geur.

Vulgraad

In het MER is in bijlage 5 een illustratieve analyse gegeven van de vulgraad van bouwvlakken van melkveehouderijen. Geconcludeerd wordt hier dat voor nieuw ingerichte bouwvlakken een maximale vulgraad van 20% aannemelijk is. De Commissie is van mening dat een vulgraad van 20% niet representatief is voor de situatie in Nieuwkoop waarin de bouwblok-grootte een limiterende factor is. Een benutting van 30% à 40% in het plangebied is realistischer.

In het MER wordt gesteld dat in het worstcase-alternatief is gerekend met een vulgraad van 50%. Het is onduidelijk met welke vulgraad in de worst case en in het planalternatief nu precies is gerekend. De berekeningen ontbreken in het MER, evenals een overzicht met de uitgangspunten (de brongegevens) die zijn gehanteerd. Een hogere vulgraad van bouwvlakken zal met name zorgen voor een toename van stikstofemissie (zie ook 2.3 van dit advies) en van geur.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de maximale mogelijkheden en de milieueffecten (zie ook 2.3 van dit advies) daarvan voor agrarische bedrijven te beschrijven. Geef daarbij ook aan van welke basisgegevens is uitgegaan.

2.1.2 Nevenactiviteiten

Het bestemmingsplan biedt bij alle agrarische bouwvlakken met de bestemming “agrarisch” en “agrarisch met waarden” de mogelijkheid voor ‘kleinschalige’ nevenactiviteiten, zie bijlage 1 bij de planregels.

De mogelijkheid die “kamperen bij de boer” biedt, springt bijvoorbeeld in het oog. Uit de planregels² volgt dat in de periode van 15 maart tot en met 31 oktober bij elk agrarische bouwvlak 30 kampeerplaatsen mogen worden gerealiseerd voor maximaal 90 personen. Een aantal van de mogelijke nevenactiviteiten uit bijlage 1 kan leiden tot verkeersgerelateerde milieueffecten en effecten op de natuur. De milieueffecten van deze nevenactiviteiten zijn nog niet onderzocht in het MER.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de milieugevolgen te onderzoeken van de nevenactiviteiten.

2.2 Landschap

In de structuurvisie van de gemeente zijn waarden beschreven, ook is aangegeven welke ambities de gemeente op deze onderwerpen heeft. Een structuurvisie bindt alleen de opsteller, in dit geval de gemeente Nieuwkoop. De Commissie valt op dat het onderwerp landschap (zijnde één van de ambities uit de structuurvisie) onvoldoende terugkomt in het MER.

Het landschap van de gemeente Nieuwkoop is zeer karakteristiek voor het Groene Hart, dat de status van Nationaal Landschap heeft. Volgens de structuurvisie kunnen in het gebied twee samenhangende landschapstypen ‘droogmakerijen’ en ‘bovenland’ worden onderscheiden:

- De centraal gelegen grote rationeel verkavelde polder Nieuwkoop als droogmakerij.
- Deze polder wordt geheel omzoomd door oud hoog gelegen bovenland, bestaande uit veenweiden met lange smalle kavels, de zogenaamde copen of slagen, veenmoerassen en -plassen.

Het landschap is in de structuurvisie Nieuwkoop 2040 als leidraad genomen voor veel ontwikkelingen in het landelijk gebied omdat het landschap als één van de grootste kwaliteiten van de gemeente wordt beschouwd³. In de structuurvisie is aangegeven dat in de toekomst keuzes gemaakt moeten worden die doorwerken naar het bestemmingsplan⁴.

De Commissie is van oordeel dat de mogelijkheden om landschappelijke waarden en doelen uit de structuurvisie door te laten werken onvoldoende zijn verkend in het MER. De landschappelijke tweedeling van droogmakerijen en bovenland en de zonering van het landschap

² In artikel 1.51. staat: kamperen bij de boer: Terrein bij een agrarisch bedrijf waar gelegenheid wordt geboden tot recreatief nachtverblijf in kampeermiddelen in de periode van 15 maart tot en met 31 oktober voor maximaal 90 personen op maximaal 30 kampeerplaatsen.

³ Bladzijde 61 van de Structuurvisie.

⁴ Bladzijde 13 van de Structuurvisie.

in drie deelgebieden in de structuurvisie zijn niet in een alternatief in het MER terug te vinden. De lokalisering van de bestemmingen, “agrarisch” en “agrarisch met waarden” komen ook niet overeen met de landschapstypen ‘droogmakerijen’ en ‘bovenland’ en de zonering van het landschap in drie deelgebieden (bijvoorbeeld zuidoostelijk deel van het plangebied).

Tevens is de Commissie van mening dat de effecten op het landschap in het MER zijn onderschat. De uitbreidingsmogelijkheden in veenweidelandschap en droogmakerij worden vanwege aantasting van de openheid bij beide landschapstypen als licht negatief beoordeeld. De Commissie vindt echter dat een bedrijfsuitbreiding in het veen van een andere orde is dan in een droogmakerij. Denk hierbij aan de lange smalle kavels begrensd door sloten en de hoge waterstanden, die bepalend zijn voor het veenweidelandschap. Onduidelijk blijft in hoeverre een bedrijfsuitbreiding van 2 hectare deze kwaliteiten aantasten. De uitbreidingen moeten volgens het MER weliswaar goed worden ingepast, maar maatregelen om deze inpassing te realiseren zijn in het MER onvoldoende beschreven. Daardoor is niet duidelijk of en hoe effectief deze maatregelen kunnen zijn in het voorkomen van substantiële landschappelijke effecten, en zou de beoordeling van landschappelijke effecten veel negatiever kunnen uitkomen als nu beschreven in het MER. Ook is niet duidelijk of andere mogelijke maatregelen over het hoofd worden gezien en of voor de twee landschapstypen verschillende maatregelen mogelijk en nodig zijn.

Tevens merkt de Commissie op dat in het MER weinig aandacht is besteed aan de hydrologische en bodemfysische kant van de veenweideweideproblematiek. Veenweidegebieden worden bedreigd door de voortdurende peilverlagingen in het agrarische deel die leiden tot snelle bodemdaling, waardoor natuurgebieden en bewoningslinten relatief steeds hoger in het landschap komen te liggen. Er komt daarnaast door inklinking van de veenbodem veel CO₂ vrij.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de gevolgen van het plan voor de landschappelijke waarden per deelgebied te beschrijven. Breng vervolgens gebiedsspecifieke mitigerende maatregelen voor landschap in beeld. Indien er grote en/of onwenselijk geachte effecten overblijven adviseert de Commissie aanvullende maatregelen te beschrijven die de effecten op landschap verder minimaliseren.

2.3 Natura 2000-gebieden

In het plangebied ligt het Natura 2000-gebied ‘Nieuwkoopse Plassen en de Haeck’ en in de nabije omgeving liggen de Natura 2000-gebieden ‘Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein’ (zuid), ‘De Wilck’ (west), ‘Botshol’ (noord) en ‘Oostelijke Vechtplassen’ (oost). De effecten van stikstofdepositie op deze Natura 2000-gebieden zijn in de Passende Beoordeling onderzocht.

De uitbreiding van alle veehouderijen tot 2 hectare door middel van een wijzigingsbevoegdheid bij de bestemming “Agrarisch” leidt zonder maatregelen volgens het MER tot een aanzienlijke toename van depositie van stikstof op reeds overbelaste Natura 2000-gebieden. Dit kan leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van deze gebieden. Zonder aanvullende maatregelen zijn het voornemen en de alternatief daarmee dus niet uitvoerbaar binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet (Nb). Het MER moet minstens één uitvoerbaar alternatief beschrijven.

Om te komen tot dit uitvoerbare alternatief, is een maatregel genomen in de vorm van een gebruiksregel bij de bestemming "agrarisch"⁵, die de toename van stikstof beperkt. Hierin is bepaald dat wijzigingen en/of uitbreidingen van de dierverblijven mogelijk zijn (binnen het bestaande bouwvlak dan wel op een bouwvlak dat wordt uitgebreid tot maximaal 2 hectare) met dien verstande dat het gebruik van de bestaande en nieuwe dierverblijven niet toegestaan wordt als er sprake zou zijn van een toename van de stikstofemissie uit het bouwvlak ten opzichte van de referentiesituatie.

Ook is er een afwijking op deze gebruiksregel opgenomen in de planregels. Deze bepaalt kort samengevat dat de activiteit wel door mag gaan als de activiteit past binnen de ontwikkelruimte van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en er advies is gevraagd bij het bevoegd gezag van de Nb-wet.

In de Passende beoordeling is nagenoeg geen informatie opgenomen over de bestaande toestand, doel en kwetsbaarheid van de Natura 2000-gebieden in het studiegebied. Deze informatie is nodig om de ernst van de stikstofdepositie door het voornemen op de Natura 2000-gebieden te kunnen beoordelen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de bestaande toestand, doel en kwetsbaarheid van de Natura 2000-gebieden in het studiegebied te beschrijven.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de gebruiksregel merkt de Commissie op dat alleen op gebiedsniveau is gekeken naar emissie-reducerende technieken. Het MER maakt daarmee niet inzichtelijk of er voldoende mogelijkheden aanwezig zijn voor alle agrarische bedrijven om uit te breiden tot 2 hectare op basis van interne saldering.

Verder valt uit het MER niet voldoende af te lezen in hoeverre bedrijven deze technieken nu al hebben geïmplementeerd en of daarmee nog ontwikkelruimte bestaat voor deze bedrijven.⁶ Daarvoor is het nodig inzicht te bieden in huidige dieraantallen, bestaande stalsystemen en beschikbare emissiebeperkende technieken per diercategorie.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER:

- de huidige feitelijke situatie (diercategorieën en -aantallen, stalsystemen) per bedrijf te beschrijven;
- te onderzoeken in hoeverre de huidige bedrijven kunnen uitbreiden tot 2 hectare, uitgaande van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan (zie paragraaf 2.2.1 van dit advies) door bijvoorbeeld het toepassen van emissiereducerende technieken.⁷ Mocht blijken dat deze ruimte op dit moment niet aanwezig is, dan adviseert de Commissie in de aanvulling een alternatief uit te werken dat uitvoerbaar is.

⁵ De bestemming "agrarisch met waarden" laat geen uitbreiding van veehouderijen toe.

⁶ Het is immers niet mogelijk bij een stal die is uitgerust met luchtwastechnieken met de hoogste reductie, nog verdergaande emissiebeperkende maatregelen te nemen.

⁷ Door inzicht te geven in het aantal dieren dat, gegeven de huidige stikstofemissie, bij toepassing van de emissiereducerende technieken kan worden gehouden.

Ten aanzien van de afwijkmogelijkheid op de gebruiksregel merkt de Commissie op dat in het MER niet is aangetoond dat in het PAS op dit moment de benodigde ontwikkelruimte daadwerkelijk aanwezig is. Dit zou met een recente uitdraai uit Aerius inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het gebruikte programma OPS berekent alleen maar deposities uit en is voor bepaling van ontwikkelruimte niet geëigend.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER inzichtelijk te maken of, voor de maximale invulling van het voornemen (zie paragraaf 2.2.1 van dit advies), op dit moment voldoende ontwikkelruimte aanwezig is in het PAS. Mocht blijken dat deze ruimte op dit moment niet aanwezig is, dan adviseert de Commissie in de aanvulling een alternatief uit te werken dat uitvoerbaar is.

De Commissie wijst erop dat de looptijd van de eerste PAS-periode 6 jaar is. Deze looptijd komt niet overeen met de looptijd van het bestemmingsplan (10 jaar). Maatregelen en ontwikkelruimte voor de tweede PAS-periode zijn nog niet bekend.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: gemeenteraad Nieuwkoop

Bevoegd gezag: gemeenteraad Nieuwkoop

Besluit: vaststellen van bestemmingsplan landelijk gebied Nieuwkoop

Categorie Besluit m.e.r.:

plan-m.e.r. vanwege kaderstelling voor categorie D14;
plan-m.e.r. vanwege passende beoordeling.

Activiteit: Het bestemmingsplan is grotendeels conserverend van aard. Ook zijn er enkele ontwikkelingsmogelijkheden opgenomen waaronder vergroting van het bouwvlak bij agrarische bedrijven en verschillende kleinschalige recreatieve ontwikkelingen.

Procedurele gegevens:

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 17 december 2015

Ter inzage legging MER: 4 januari 2016 t/m 14 februari 2016

Kennisgeving MER: 6 januari 2016

Toetsingsadvies uitgebracht: 2 maart 2016

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. ir. S. Bokma

dhr. drs. S.R.J. Jansen

mw. drs. J.P. Siedsma (secretaris)

dhr. mr. C.Th. Smit (voorzitter)

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie: <http://www.commissiemer.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- Ontwerp bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop, Gemeente Nieuwkoop en de daarin genoemde bijlagen, mRO b.v., december 2015;
- PlanMER bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop, Tauw, 22 december 2015;
- Nieuwkoop 2040 gemeentelijke structuurvisie, BVR adviseurs ruimtelijke ontwikkeling bv, september 2009.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 800
3511 ML Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

